

東京外郭環状道路のうち、練馬区地域の住民対策に関する研究 —都市計画変更および環境影響評価手続きについて—

A study on environmental measures for inhabitant in Nerima ward of outer-ring express way in Tokyo

堀江 興*

By Koh Horie

まえがき

東京外郭環状線（以下外環と呼ぶ）は、東京都心から西側半径約 15 km に位置する、区部外縁部を南北方向に計画された延長約 18 km の都市高速道路である。この高速道路は 1966（昭和 41）年 7 月に、強い住民反対に遭いながら都市計画決定された。しかしその後も地元住民の根強い計画反対の意思は変わらず、国会等で計画の是非をめぐる論争が続いていた。

しかし 1971（昭和 46）年 12 月、東京川越道路が関越自動車道として名称変更され一般有料道路として東京都練馬区内から埼玉県川越市内で開通したため、練馬区内で未整備の状態にあった道路の混雑は著しいものがあつた。1973（昭和 48）年 4 月、この有料道路は関越自動車道として、高速道路に認定されている。国と東京都は外環整備化のための協議を重ね、従来の高架高速道路形式を半地下構造形式に変更すると共に、半地下構造部両側に環境施設帯を設けることを基本とする案にまとめた。

このような大規模な構造形式の変更計画は、東京都にとって初めてのケースであった。この外環変更計画案の延長距離は、僅か 1.1 km に過ぎないものであるが、その成否がその後の東京の高速道路建設全体に大きく影響するため、国や都は成功に大きな期待をかけた。

また東京都にとっては、東京都環境影響評価条例に基づく手続き上で第 1 号となるため、この外環変更計画には大きな意義があつた。

国と東京都は多くの関係機関協議を進めると共に、国を中心とした住民対策も精力的に進めた。その結果、地元から反対や難色を示されつつも、都市計画法と環境影響評価条例に基づく手続きを経て、都市計画変更はなされた。

その後、日本道路公団が主体となって事業を進めた結果 1994（平成 6）年 3 月に外環を中心とした工事は無事完了し、供用開始されて今日に至っている。

本論は、この一連の経緯を明らかにすると共に、当時、東京都都市計画局施設計画部街路計画課長の任にあり、本高速道路案成立の重責を負っていた立場の一人として、この外環計画変更決定について、一連の経緯を述べるものである。

1. 1966 年 7 月外環計画決定後の主たる動き

東京外郭環状線は、東京都世田谷区鎌田二丁目（東名高速道路交差部）を起点として、杉並区、調布市、三鷹市、練馬区等を経て埼玉県に至り、さらに千葉県市川市を経て東関東自動車道に接続する全長 48 km の都市高速道路である。このうち東京都部分の総延長は 18 km である。

1966（昭和 41）年 7 月 30 日、外環の東京都部分が決定された後も、各界や関係者では、多くの動きがあつた。そのうちの主な事柄を記述する。

S43.7.25 (1968)	東京都議会が 3 市 3 区 1 町（三鷹市、武蔵野市、調布市、練馬区、杉並区、世田谷区、狛江町）から提出された建設反対の請願を採択
S45.10.9 (1970)	参議院建設委員会において、根本建設大臣が、外環都内分についていわゆる「凍結宣言」。「地元で話得る条件が整うまでは強行すべきでない」と発言
S56.5.28 (1981)	参議院建設委員会において、斎藤建設大臣および道路局長が「住民の理解を得ながら前向きに進めていきたい」と答弁
S57.12.1 (1982)	「東京長期計画（マイタウン東京）」発表「経緯を踏まえ、国等の速やかな対応を期待するとともに地元住民の理解を得るため十分な配慮がなされるよう努力していく。」と意思表明

2. 外環建設事業化（放射 7 号線～埼玉県境）

関越自動車道による東京都内の交通混雑を解消させるため、国（建設本省および関東地方建設局）ならびに東京都は、関越道交通問題解決のために、練馬区内の外環構造のあり方について研究討議を重ねた。その結果、従来的高速道路が高架

キーワード：公共事業評価法、市民参加、道路計画

* フェロー会員、工博、新潟工科大学大学院工学研究科

構造形式であること、大気汚染、騒音、沿道環境破壊等の自動車公害が地元住民の大きな反対理由であること、練馬区は東京都心部と比較すれば地価は安く、農地も多く、地主の協力も得られやすい等が根拠となって、東京にとっては最初の半地下構造形式の自動車専用道路としての高速道路計画案が策定され、あわせて昭和40年代から研究が進められていた環境施設帯を両サイドに設置することで、国と東京都は合意に達した。

このため外環の線形と構造形式の変更を行うこととなった。(図-1)に当時の線形変更計画案、(図-2)に当時の構造変更案を示す。

すなわち外環は従来の計画幅員40~46mを64mに拡幅変更するものである。これも練馬区という密集市街地ではない土地の特殊性からくるもので、計画の拡幅を比較的容易にするものであった。

次に構造面からみると、従来の基本計画幅員40mの部分については、①自動車専用道路を4車線から6車線にする、②一般部街路6車線は環境施設帯内のサービス道路とする、③構造を高架方式から半地下(掘削)方式とする④環境施設帯を導入するため、都市計画道路幅員を40~64mに変更する」というものであった。これを基本素案として昭和59年度は建設省関東地方建設局川崎国

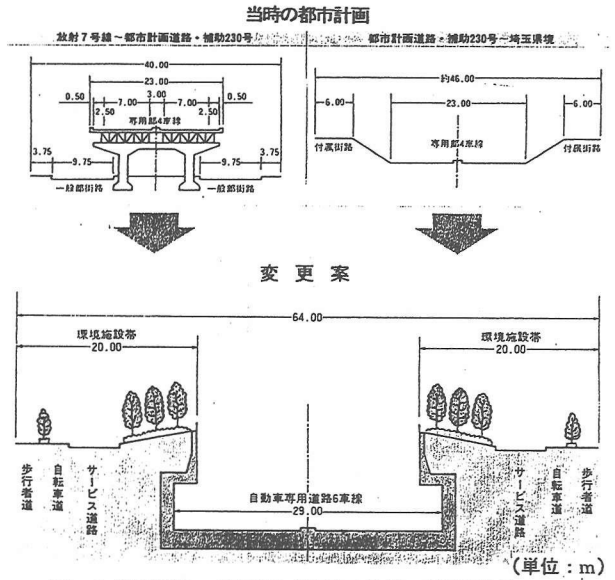


図-2 外環構造の変更案(放射7号線~埼玉県境)

道工事事務局が中心となって地元交渉が進められた。

3. 外環建設事業のための計画変更と環境影響評価手続き

(1) 外環についての都市計画の手続き実施者は、

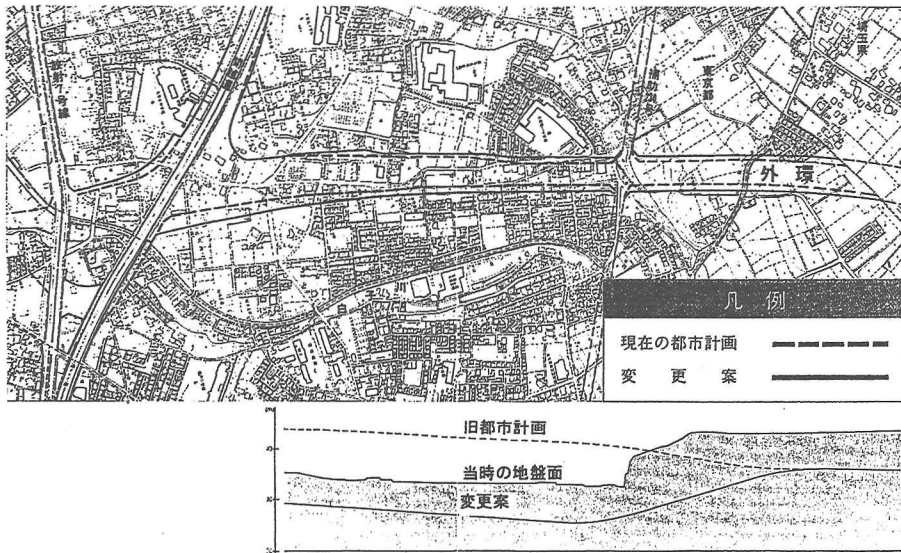


図-1 外環計画変更計画案(放射7号線~埼玉県境)

東京都知事鈴木俊一、環境影響評価の実施者は東京都知事、事業予定者は、建設省関東地方建設局代表者 事業予定者 玉光弘明であった。

東京都における都市計画法と環境影響評価条例に基づき手続きを(図-3)に示す。この手続きを進めるにあたっては、住民から意見書を受理する門戸が開かれていること、いずれも所要日数の中でこれからの手続きを進めるべきことが定められていること等に特色がある。

(2)東京都環境影響評価条例に基づく手続き経過

- (1)で述べた所要手続きが1985(昭和60)年1月から開始された。ここにその経過を記す。
- S60.1 都市計画法上の説明会(2日間、380人の住民が参加、意見書270通提出される)
- S60.1 評価書案提出
- S60.2 評価書案公示・縦覧(都民の意見書744通、関係区長の意見1件)
- S60.3 地元説明会の開催(説明会3日間、499人の住民が参加)
- S60.4 環境影響評価書案について都民から意見書744通、関係区長の意見1通提出される
- S60.4 環境影響評価審議会への諮問
- S60.5 公聴会開催(口述26人、傍聴102人)
- S60.8 意見書提出(説明会3日間、295人の住

民が参加)

- S60.8 見解書公示・縦覧
- S60.8~60.9 地元説明会の開催(都民の意見書871通、関係区長の意見1件)
- S60.11 環境影響評価審議会より知事宛答申
- S60.11 知事より審査意見書提出
- S60.12 都市計画審議会開催され評価書提出
都市計画審議会審議可決
- S61.1.21 都告示

(3)予測・評価項目の選定について

(2)で述べた一連の経緯の中で、1985(昭和60)年1月に提出された評価書案について概略を述べる。まず予測・評価項目の選定は、対象事業の計画案の内容から環境に影響を及ぼす恐れのある行為・要因を抽出し、地域の概況を勘案して予測・評価項目を選定した。その結果、予測・評価項目は、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、日照阻害、地上植物、地形・地質、史跡・文化財、景観の9項目とした。表-1にそれらの関連を示す。

(4)選定しなかった項目

練馬区内の地域の状況、生物の影響の有無、家屋立地状況等から選定しなかった項目は、土壌汚染、低周波空気振動、地盤沈下、悪臭、電波障害、風害、陸上動物、水生生物の8項目であった。

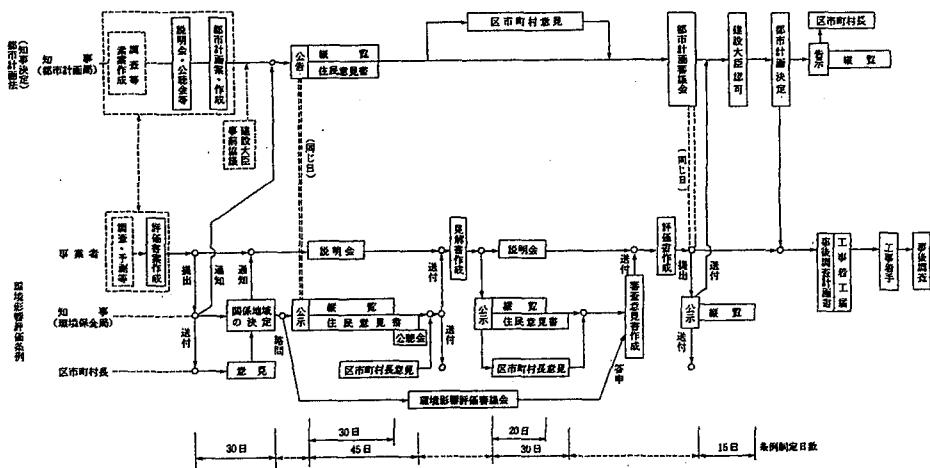


図-3 東京都における都市計画法と環境影響評価条例に基づく手続き図

表-1 行為・要因と予測・評価項目との関連表

区分	行為・要因	予測・評価項目															
		大気汚染	水質汚濁	土壌汚染	騒音	振動	低周波空気振動	地盤沈下	悪臭	日照障害	電波障害	風害	動物・植物 陸上植物 陸上動物	水生生物	地形・地質	史跡・地質	景観
工事の施工中	建設の建設	○	○		○	○							○			○	○
工事の完了後	建設の存在 建設の利用	○			○	○				○						○	○

(5) 環境に及ぼす影響の評価の結論

選定した予測・評価項目について、現況を調査し対象事業の実施が環境に及ぼす影響について予測・評価した。環境に及ぼす影響の評価の結論の内、大気汚染、騒音、振動について表-2に示す。

表-2 環境に及ぼす影響の評価

予測・評価項目	評価の結論
大気汚染	<p>工事の施工中の建設機械、工事用車両による排出ガスの影響は、1日当りの稼働台数が少なく、また、工事用車両の本線内工事用道路の利用等により、影響は少ないと考える。</p> <p>工事完了後の二酸化窒素、一酸化炭素、二酸化硫黄の3物質については、予測の結果、各濃度とも評価の指標以下となり、環境への影響は少ないと考える。</p>
騒音	<p>工事の施工中の建設機械による建設作業騒音については、騒音を極力抑える施工法の採用、低騒音型建設機械の積極的導入、また、必要に応じて敷地境界に壁を設ける等の対策を施すことにより、影響は少ないと考える。工事用車両による道路交通騒音は、1日あたりの稼働台数が少なく、また、工事用車両の本線内工事用道路の利用等により、影響は少ないと考える。</p> <p>工事完了後の道路交通騒音については、予測の結果、評価の指標以下となり、環境への影響は少ないと考える。</p>
振動	<p>工事の施工中の建設機械による建設作業振動については、振動を極力抑える施工法の採用、低振動型建設機械の積極的導入等により、影響は少ないと考える。工事用車両による道路交通振動は、1日当りの稼働台数が少なく、また、工事用車両の本線内工事用道路の利用等により、影響は少ないと考える。</p> <p>工事完了後の道路交通振動については、予測の結果、評価の指標以下となり、環境への影響は少ないと考える。</p>

これらは評価書案としてまとめられ、その内容について国と都は住民に上記(2)で述べた手続きに従い各々の説明会等で質疑を重ね、見解書にまとめた。その結果、1985(昭和60)年12月評価書提出に至ったのである。

(6) 評価書の提出

1985(昭和60)年12月26日、都市計画審議会において外環に関わる都市計画変更案とあわせて、最終的な環境影響評価書が提出された。この中では評価書案では示されなかった「電波障害」について対策が1項目つけ加えられている。

この結果審議会は外環変更計画を承認し1986(昭和61)年1月21日告示された。

当時作成され住民等に提示された評価書案や見

解書並びに評価書の量は、膨大であるため本論では紙数の関係で割愛した。

4. 本計画に対する筆者の評価

本論に述べたように、従来の外環の構造を半地下化し、環境施設帯を設置するなどの変更計画は、画期的な事柄であったと高く評価することができる。次にこの外環に関わる都市計画法上の計画変更と環境影響評価条例上の同時手続きは、東京都にとって最初のケースであった。本ケースの場合、1985(昭和60)年1月に手続きが開始され、わずか1年で同年12月、都市計画審議会の可決を得たことは幸運であったと考える。これを契機として、都はその後同じ手続きで多くのプロジェクトを進めてきた。しかし、この手続きには住民の意見が十分反映され難いという根本的に大きな問題の内在することが、実際上の経験等から知見として得られたため、現在は、さらに一歩進んだ計画とアセスメント手法が採り入れられている。このような経緯から考察すれば、本外環の当時の計画とアセスメント手法は、歴史的にみて大きな意義があったと評価されるものである。

あとがき

外環の練馬区部分は、日本道路公団が工事を完成させ、今日首都圏の重要な高速道路としての機能を十全に果たしている。この計画と事業が完了できたのは、国や都の連携、地元区や住民たちの理解と協力によって為し遂げられたことを銘記すべきであるとする。

参考文献

- ①環境影響評価書案の概要
一都市高速道路外環状線(放射7号線~埼玉県界)建設事業一
東京都 昭和60年1月
- ②見解書の概要
東京都 昭和60年8月21日
東京都公報別冊
- ③環境影響評価書
一都市高速道路外環状線(放射7号線~埼玉県境間)建設事業一
東京都 昭和60年12月